

INSTYTUCJE DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ

1. Pojęcie demokracji bezpośredniej i jej formy

Konstytucje państw demokratycznych z reguły nie ograniczają udziału obywateli w sprawowaniu władzy suwerennej do ram demokracji przedstawicielskiej; mogą oni uczestniczyć w podejmowaniu decyzji o publicznym znaczeniu również bez jakiegokolwiek pośrednictwa, korzystając z instytucji demokracji bezpośredniej. Instytucje te, rozszerzając zakres urzeczywistniania idei suwerenności narodu, wzmacniają demokrację systemu ustrojowego państwa i nie kolidują z demokracją przedstawicielską, ponieważ uzupełniają ją, a nie wypierają. Ich niewątpliwą zaletą jest również aktywizowanie społeczeństwa i kształtowanie jego racjonalnej kultury politycznej. We współczesnych systemach politycznych nie jest jednak możliwe, aby były one podstawową płaszczyzną urzeczywistnienia przez naród jego suwerenności. Stoї temu na przeszkodzie wielkość organizmów państwowych pod względem liczby ludności, ich strukturalna złożoność, trudności organizacyjno-techniczne, jak również wymóg sprawności i efektywności procesów decyzyjnych.

Prawzorem demokracji bezpośredniej było **zgromadzenie ludowe**, znane w starożytnych państwach-miastach Grecji i Rzymie. Taka forma aktywności społecznej, wyrażająca się w podejmowaniu decyzji dotyczących określonej wspólnoty terytorialnej przez ogół zebranych w jednym miejscu dorosłych jej członków, przetrwała do dziś pod nazwą Landsgemeinde w trzech kantonach szwajcarskich (Unterwalden, Glarus i Appenzell Innerrhode) oraz – w postaci zgromadzeń gminnych – w sześciu stanach USA (Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island i Vermont) W czasach nam współczesnych podstawową instytucją demokracji bezpośredniej jest referendum, które można potraktować jako swoistego rodzaju kontynuację zgromadzenia ludowego w nowych warunkach. Rodowód tej instytucji sięga do rozwiązań szwajcarskich z XVI stulecia. Pierwsze referendum ustawodawcze zostało przeprowadzone w tym państwie w kantonie St. Gallen w 1831 r., a w skali federalnej przy okazji uchwalania konstytucji w 1848 r. Nadmienimy, iż pierwszy raz obywatele mieli możliwość wypowiedzenia się w ten sposób w sprawie konstytucji w stanie Massachusetts w 1780 r. Na ukształtowanie się insty-

tucji referendum ogromny wpływ wywarła koncepcja J.J. Rousseau woli powszechnej i zwierzchnictwa ludu.

Referendum jest formą bezpośredniej ingerencji społeczeństwa w sprawy publiczne, polegającą na wypowiedzeniu się – w drodze głosowania – w ważnych sprawach życia państwa lub części jego terytorium. Charakteryzuje się bezpośrednim udziałem obywateli w głosowaniu, posiadaniem przez nich tylko jednego głosu i decydującym znaczeniem woli większości. Zazwyczaj uczestnicy referendum wypowiadają swoją wolę, udzielając na postawione pytanie (pytania) odpowiedzi „tak” lub „nie”. W niektórych państwach, w tym również w Polsce, jest dopuszczalne przedstawienie do wyboru większej liczby alternatywnych rozwiązań.

Prawu konstytucyjnemu znane są różnorodne konstrukcje instytucji referendum. Celowe jest zatem wskazanie podstawowych jej rodzajów. Klasyfikacja może być oparta na wielu kryteriach. Najczęściej przyjmowane są następujące: 1) **zasięgu terytorialnego**; 2) **przedmiotu**; 3) **wymagalności**; 4) **mocy prawnej rezultatów referendum**.

Mając na uwadze kryterium zasięgu terytorialnego, możemy w państwie unitarnym wyodrębnić **referendum ogólnokrajowe** i **referendum lokalne**. Pierwsze z wymienionych głosowań przeprowadzane jest na terytorium całego państwa, zaś drugie – na jego pewnej części.

Referendum ogólnokrajowe może dotyczyć uchwalenia lub zmiany konstytucji (**referendum konstytucyjne**) lub ustawy (**referendum ustawodawcze**); może też odnosić się do zagadnień administracyjnych, finansowych i międzynarodowych. Przedmiotem takiego referendum bywają w szczególności kwestie ustrojowe, sprawy niepodległego bytu, umowy międzynarodowe, zmiany terytorialne, swoboda zachowań moralnych ludzi, przyzwolenie na stosowanie nowoczesnej techniki.

Jeżeli kryterium klasyfikacji uczynimy wymagalność przeprowadzenia referendum, to wyodrębnimy **referendum obligatoryjne** i **referendum fakultatywne**. Referendum jest obligatoryjne, gdy stanowi jedyny prawnie dopuszczalny sposób przyjęcia określonego rozstrzygnięcia, natomiast ma fakultatywny charakter wówczas, gdy dla przyjęcia pewnego aktu jest możliwe (ale nieobowiązkowe) zatwierdzenie go w referendum.

Przyjęcie kryterium mocy prawnej wyników referendum pozwala wyróżnić: a) **referendum konsultatywne** (opiniodawcze), w którym obywatele przedstawiają tylko opinię w pewnej sprawie, przed jej ostatecznym rozstrzygnięciem przez kompetentny organ władzy państwowej; b) **referendum stanowiące**, w którym obywatele podejmują decyzję wiążącą organy państwowe. Referendum stanowiące może odbyć się zarówno przed, jak i po przyjęciu określonego aktu przez właściwy organ państwowy. W pierwszym wypadku wyniki referendum obligują organ państwowy

do rozwiązania sprawy zgodnie z wolą społeczną wyrażoną w głosowaniu. Drugą postać referendum stanowiącego ma charakter ratyfikacyjny: obywatele wyrażają aprobatę lub jej odmawiają dla rozstrzygnięcia wcześniej przyjętego przez organ państwowy.

Zaznaczmy, że w wielu państwach ustanowione są **ograniczenia przedmiotowe** poddawania pewnych kwestii pod ogólnokrajowe referendum stanowiące. Zwykle w drodze głosowania ludowego nie mogą być rozstrzygane ostatecznie takie sprawy, jak: budżet państwa, podatki i amnestie. Wyłączeń tego typu nie wprowadza się natomiast w odniesieniu do referendum konsultatywnych.

Niejednoznacznością charakteryzuje się termin **plebiscyt**, pojawiający się w literaturze przy okazji omawiania instytucji referendum. Pojęcie to jest rozumiane niejednakowo w zależności od gałęzi prawa i konkretnego systemu prawa. W prawie międzynarodowym publicznym rozumie się pod nim wypowiedzenie się w głosowaniu powszechnym ludności zamieszkującej pewne terytorium (lub na nim urodzonej) w sprawie jego przynależności państwowej, jego niepodległości lub określenia jego statusu międzynarodowego. Pojęcia tego używa się także w prawie konstytucyjnym, głównie państw europejskich. W niektórych państwach (np. w Wielkiej Brytanii i Francji) przyjmuje się, że plebiscyt – w odróżnieniu od referendum, które polega na rozstrzygnięciu pewnego problemu – jest głosowaniem przeprowadzanym w celu wyrażenia zaufania przez obywateli dla osób sprawujących władzę. W innych państwach (np. w Szwajcarii) określenia „plebiscyt” i „referendum” uznawane są za synonimy. W historii Polski pierwsze z nich stosowane było na oznaczenie głosowania w sprawie przynależności państwowej Warmii i Mazur (1920 r.) oraz Górnego Śląska (1921 r.).

Za instytucje demokracji bezpośredniej uznaje się jeszcze **inicjatywę ludową** i **weto ludowe**.

Pierwsza z nich polega na uprawnieniu określonej grupy obywateli do wszczęcia postępowania ustawodawczego. Może to być **inicjatywa konstytucyjna**, dotycząca zmiany konstytucji albo **prawodawcza**, odnosząca się do ustawodawstwa zwykłego. W Szwajcarii inicjatywa pierwszego rodzaju przysługuje grupie co najmniej 100 000 obywateli, a w Rumunii – 500 000. Inicjatywa drugiego rodzaju jest znana m.in. we Włoszech (50 000 obywateli), Austrii (100 000), Hiszpanii (500 000), Rumunii (250 000), Słowenii – 5000, na Liwie (50 000) i Łotwie (minimum 1/10 wyborców). W nauce prawa konstytucyjnego, ze względu na formę przedstawiania wniosku, wyróżniana jest **inicjatywa sformułowana** i **inicjatywa niesformułowana**. Pierwsza z nich charakteryzuje się wniesieniem przez obywateli przygotowanego, kompletnego projektu ustawodawczego. W przypadku drugiej przedstawiany jest jedynie ogólny postulat uchwalenia regulacji prawnej dotyczącej określonego zagadnienia.

Instytucja **weta ludowego** występuje w państwach demokratycznych rzadko. Charakteryzuje się tym, że określona grupa obywateli (np. we Włoszech 500 000) ma prawo zgłoszenia sprzeciwu wobec uchwalonej przez parlament ustawy i domagania się przeprowadzenia w tej sprawie referendum. Obecnie weto ludowe jest przyjęte w prawie konstytucyjnym Włoch i Szwajcarii, a poza Europą m.in. w Kolumbii, Urugwaju oraz kilkunastu stanach USA.

Do instytucji demokracji bezpośredniej bywają zaliczane ponadto **konsultacje ludowe**. Wydaje się, iż należałoby umiejscowić je raczej w rzędzie innego typu uprawnień wolności obywatelskich służących realizacji idei suwerenności narodu – umożliwiających wyrażanie opinii w przedmiocie sprawowania władzy publicznej.

Ustrojodawca polski zdecydował o wprowadzeniu do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. dwóch instytucji demokracji bezpośredniej: **referendum i inicjatywy ludowej**.

2. Instytucja referendum w polskim prawie konstytucyjnym

Referendum stało się trwałą instytucją polskiego prawa konstytucyjnego stosunkowo niedawno – wprowadzono ją w wyniku nowelizacji Konstytucji PRL dokonanej 6 maja 1987 r. (Dz.U. Nr 14, poz. 82) i uchwalenia w tym samym dniu *ustawy o konsultacjach społecznych i referendum* (Dz.U. Nr 14, poz. 83). Wcześniej ustanawiały tę instytucję dwie epizodyczne ustawy: z 27 kwietnia 1946 r. *o głosowaniu ludowym* (Dz.U. Nr 15, poz. 104) i 28 kwietnia 1946 r. *o przeprowadzeniu głosowania ludowego* (Dz.U. Nr 15, poz. 105). Na podstawie tych ustaw zostało przeprowadzone 30 czerwca tego samego roku referendum, którego przedmiotem były kwestie dotyczące: istnienia Senatu, ustroju gospodarczego i utrwalenia zachodniej granicy państwa.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. przewiduje możliwość zarządzania referendum zarówno o zasięgu ogólnokrajowym (art. 90 ust. 3, art. 125, art. 235 ust. 6), jak i lokalnym (art. 170), odsyłając uregulowanie zasad i trybu ich przeprowadzania do ustaw zwykłych. Aktualnie pierwszy typ referendum kompleksowo normuje **ustawa z 14 marca 2003 r.** o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. Nr 57, poz. 507 z późn. zm.), która zastąpiła dotąd obowiązującą ustawę z 29 czerwca 1995 r. *o referendum* (Dz.U. Nr 99, poz. 487), drugi natomiast – **ustawa z 15 września 2000 r.** o referendum lokalnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 706). Referendum lokalne może być obecnie zarządzane we **wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego**: województwie, powiecie i gminie.

Zgodnie z **definicją** przyjętą w ustawie o referendum ogólnokrajowym, referendum „polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub

negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie albo pytania lub na dokonaniu wyboru między zaproponowanymi wariantami rozwiązań” (art. 2 ust. 2). Konstytucja oraz wspomniana ustawa stanowią, iż **przedmiotem referendum ogólnokrajowego mogą być: 1) sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa; 2) wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mówi art. 90 ust. 1 Konstytucji; 3) zmiana przepisów Konstytucji**. Konstytucja RP w odniesieniu do wymienionych rodzajów referendum nie wskazuje materii, w których referendum ogólnokrajowe byłoby obligatoryjne; postanowień takich nie ma również w ustawie o referendum ogólnokrajowym.

Przepis art. 125 ust. 1 Konstytucji określa dopuszczalny zakres stosowania instytucji referendum ogólnokrajowego następująco: „**W sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe**”. Stwierdzenie to charakteryzuje się daleko idącą ogólnikowością i obszernością; oznacza ono pozostawienie oceny zasadności przeprowadzenia referendum podmiotom je zarządzającym. Z przytoczonego przypisu Konstytucji wynika jeszcze kilka innych konsekwencji: 1) referendum ma wyłącznie **charakter fakultatywny** („może być przeprowadzone”); 2) w jednym referendum pod głosowanie może być poddanych nawet **kilka kwestii**, a niekoniecznie tylko jedna (referendum może być zarządzane „w sprawach”); 3) referenda mogą jedynie dotyczyć spraw mających **znaczenie ogólnopaństwowe i związanych z interesami całego państwa** („o szczególnym znaczeniu dla państwa”). Zauważyć ponadto należy, iż wykluczone jest uczynienie przedmiotem referendum bezpośredniego przyjęcia aktów lub decyzji, do których podejmowania zostały upoważnione z mocy przepisów konstytucyjnych lub ustawowych określone organy państwowe, a zatem i ustaw uchwalanych wyłącznie przez Sejm RP.

W świetle postanowień konstytucji nie jest dopuszczalna w drodze referendalnej ratyfikacja umowy międzynarodowej. Ustawa zasadnicza zezwala jedynie na wyrażenie w drodze referendum zgody społecznej na ratyfikację **umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach** (art. 90 ust. 3).

Przedmiotem referendum może być ponadto zmiana konstytucji, ale tylko wówczas, gdy ustawa o zmianie konstytucji – uchwalona w jednakowym brzmieniu przez Sejm i Senat – dotyczy **przepisów rozdziałów I, II i XII ustawy zasadniczej**.

Prawo zarządzenia referendum ogólnokrajowego „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa” przysługuje **Sejmowi, a także Prezydentowi za zgodą Senatu**. Warto dodać, że jest to uprawnienie głowy państwa niewymagające dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów.

Sejm podejmuje taką decyzję z własnej inicjatywy (zgodnie z regulaminem Sejmu na wniosek Prezydium Sejmu, komisji sejmowej lub co najmniej 69 posłów), na wniosek Senatu, Rady Ministrów lub grupy obywateli, którzy dla swojego wniosku uzyskali poparcie co najmniej 500 000 osób posiadających prawo udziału w referendum. Wprawdzie wnioski muszą być rozpatrzone przez Sejm, nie mają one jednak charakteru prawnie wiążącego; podjęcie uchwały uzależnione jest bowiem wyłącznie od woli Sejmu. Ustawodawca dodatkowo zawęził możliwość przeprowadzania referendum z inicjatywy obywateli, zakazując objęcie przedstawianym przez nich wnioskiem kwestii wydatków i dochodów, w szczególności podatków oraz innych danin publicznych, obronności państwa, a także amnestii, których to ograniczeń nie postawił wobec referendum zarządzanego na wniosek Sejmu, Senatu i Rady Ministrów. Sejm zarządza referendum uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Zgoda Senatu na zarządzanie referendum przez Prezydenta jest wyrażana również bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów, w ciągu 14 dni od dnia przekazania projektu postanowienia głowy państwa, zawierającego treść pytań lub wariantów rozwiązań w sprawie poddawanej pod referendum, jak również określającego termin jego przeprowadzenia. Wymóg uzyskania zgody Senatu ma stanowić element wzajemnego równoważenia i współdziałania władzy ustawodawczej i wykonawczej.

O treści pytań lub wariantów zagadnienia poddawanego pod głosowanie ludowe ostatecznie rozstrzyga organ zarządzający referendum, czyli Sejm i Prezydent. Referendum odbywa się najpóźniej w 90 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sejmu lub postanowienia Prezydenta w „Dzienniku Ustaw”.

Przeprowadzenie referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 90 ust. 3 Konstytucji) **jest uzależnione od woli Sejmu**, który ma prawo wyboru pomiędzy takim trybem wyrażania zgody a procedurą wyrażania zgody w drodze ustawy, uchwalanej przez Sejm większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat również większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Warto dodać, że konstytucja stawia wyższe wymagania dotyczące przyjęcia przez Sejm uchwały w sprawie wyboru trybu wyrażania zgody na ratyfikację; może ona być podjęta bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Zgodnie z ustawą o referendum ogólnokrajowym prawo do zarządzania takiego referendum przysługuje ponadto **Prezydentowi** na zasadach i w trybie odnoszących się do zarządzania referendum „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa” (art. 71 ust. 1).

Referendum, którego przedmiotem jest ustawa o zmianie konstytucji, może być zarządzane przez **Marszałka Sejmu** jedynie na wniosek podmiotów uprawnionych

do przedłożenia projektu takiej ustawy, czyli 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydenta. Z wnioskiem dotyczącym przeprowadzenia referendum zatwierdzającego wskazane podmioty mogą wystąpić w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat. Marszałek Sejmu, będąc związany wnioskiem, ma obowiązek niezwłocznego zarządzenia przeprowadzenia referendum w ciągu 60 dni od dnia jego złożenia.

Ustawa o referendum ogólnokrajowym, kierując się dążeniem do stworzenia warunków sprzyjających zwiększeniu frekwencji wyborczej, jako generalną zasadę przyjmuje przeprowadzanie referendum **w dniu wolnym od pracy**, dopuszczając jednakże wydłużenie głosowania do dwóch dni (w takim przypadku termin głosowania jest ustalany na dzień wolny od pracy oraz dzień go poprzedzający).

Prawo do udziału w referendum przysługuje **obywatelom polskim posiadającym prawo wybierania do Sejmu**. Ustawa o referendum ogólnokrajowym, w przeciwieństwie do ustawy o referendum z 1995 r., przewiduje możliwość oddawania głosów przez obywateli przebywających za granicą. Spis osób uprawnionych do udziału w referendum sporządza się i aktualizuje odpowiednio w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm). Również inne zasady organizacji referendum i postępowania referendalnego są **analogiczne lub zbliżone** do przyjętych w prawie wyborczym do wspomnianych organów.

Zgodnie z konstytucją, wyniki referendum ogólnokrajowego „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa” są wiążące pod warunkiem, że **wzięcie w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania**. Ustawa o referendum ogólnokrajowym uzależnia wiążący charakter referendum ponadto od tego, czy **wynik referendum jest rozstrzygający**. Zgodnie z tą ustawą rozstrzygnięcie w referendum następuje, jeżeli: 1) w odpowiedzi na postawione pytanie oddano większość ważnych głosów pozytywnych lub negatywnych; 2) na jeden z zaproponowanych wariantów rozwiązań w sprawie poddanej pod głosowanie oddano najwięcej ważnych głosów (art. 66 ust. 1). Konsekwencją niespełnienia wymogu frekwencji wyborczej, pomimo nawet rozstrzygnięcia sprawy, jest niewiązący w sensie prawnym charakter danego referendum. Jego wynik może jednak być opinią o bardzo istotnym znaczeniu z politycznego punktu widzenia.

Jeżeli wynik referendum jest wiążący, właściwe organy państwowe są **zobowiązane** podjąć niezwłocznie (nie później niż w terminie 60 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego o ważności referendum) odpowiednie czynności dla jego realizacji – poprzez wydanie aktów prawnych lub podjęcie innych decyzji. Zauważyć należy, że skuteczność tego postanowienia ustawy o referendum może być w praktyce osłabiona w następstwie nieopatrzenia go żadną sankcją wiążącą się z niezrealizowaniem wskazanego obowiązku.

Wynik referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy również jest wiążący w razie udziału w głosowaniu więcej niż połowy uprawnionych do głosowania. W wypadku, gdy wynik takiego referendum jest niewiążący, Sejm ma prawo ponownego podjęcia uchwały w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację danej umowy.

Odmiennie jest uregulowana kwestia wiążącego wyniku referendum zatwierdzającego zmiany w konstytucji. W tym przypadku **został odrzucony wymóg frekwencji wyborczej**. Art. 235 ust. 6 Konstytucji uznaje zmianę konstytucji za przyjętą, jeżeli za tą zmianą opowiedziała się większość głosujących. A zatem, o mocy wyników tego rodzaju referendum rozstrzyga jedynie rozkład oddanych głosów.

Ważność każdego referendum ogólnokrajowego stwierdza – po rozpatrzeniu protestów – **Sąd Najwyższy** w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, podejmując w tej sprawie uchwałę nie później niż w 60. dniu od dnia ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą wyniku referendum.

Od 1987 r. w Polsce było przeprowadzonych **pięć referendum ogólnokrajowych**. Pierwsze z nich odbyło się 29 listopada 1987 r. i miało w zamyśle stanowić przede wszystkim legitymizację działań ówczesnych władz. Zadano w nim dwa pytania, na które mieli odpowiedzieć obywatele: dotyczące akceptacji „pełnej realizacji przedstawionego Sejmowi programu radykalnego uzdrowienia gospodarki” oraz „polskiego modelu głębokiej demokratyzacji życia politycznego”. Drugie i trzecie referendum miały miejsce jednocześnie 18 lutego 1996 r.; oba odnosiły się do problematyki uwłaszczenia, przy czym w referendum zarządzonym przez Prezydenta wyborcy odpowiadali na cztery pytania, a przez Sejm – na jedno. W czwartym referendum, w dniu 25 maja 1997 r., została przyjęta – uchwalona wcześniej przez Zgromadzenie Narodowe – nowa Konstytucja RP. Ostatnie z dotychczasowych referendum, w ramach którego przeprowadzono głosowanie w dniach 7 i 8 czerwca 2003 r., przesądziło o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Nadzwyczaj lakoniczne jest również podejście Konstytucji RP do przedmiotu referendum lokalnego: w myśl art. 170 członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować w głosowaniu o **„sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego”**. Ustawa o referendum lokalnym stanowi natomiast: „W referendum lokalnym, zwanym dalej „referendum”, mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę: **1) w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki; 2) co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki; 3) w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę**” (art. 2 ust.1). Oprócz tego ustawa przewiduje możliwość przeprowadze-

nia referendum o **obligatoryjnym charakterze**. Charakter taki posiada referendum, którego przedmiotem jest odwołanie przed upływem kadencji sejmiku województwa, rady powiatu i rady gminy, jak też wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Ustawa o referendum lokalnym przewiduje oprócz tego jeszcze jeden rodzaj referendum tego typu: tylko w drodze referendum gminnego może być rozstrzygnięta sprawa samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne, mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy (art. 2 ust. 2).

Referenda lokalne są zarządzane przez **organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego** (czyli: sejmik województwa, radę powiatu i radę gminy) **z inicjatywy tych organów** lub **na wniosek** co najmniej: 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy lub powiatu i 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa. Wyjątkiem jest referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego; o jego przeprowadzeniu postanawia **komisarz wyborczy** – tylko na wniosek mieszkańców. Nadmienimy, że w tym przypadku – jak i w sytuacji inicjowania procedury odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta – mieszkańcy mogą złożyć taki wniosek do właściwej rady gminy po upływie 10 miesięcy od dnia wyboru organu albo 10 miesięcy od dnia ostatniego referendum w sprawie jego odwołania i nie później niż na 8 miesięcy przed zakończeniem jego kadencji.

Referendum odbywa się w **dniu wolnym od pracy** i mogą w nim uczestniczyć **osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki**. Przeprowadzają je i ustalają jego wynik powołane w tym celu terytorialne (wojewódzkie, powiatowe i gminne) oraz obwodowe komisje do spraw referendum.

Referendum lokalne jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział **co najmniej 30% uprawnionych do głosowania**. W przypadku referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów powszechnych i bezpośrednich jego ważność jest uwarunkowana uczestnictwem w głosowaniu co najmniej **3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu**. Wynik referendum **jest rozstrzygający**, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod głosowanie oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Inny wymóg przewidziany został w przypadku referendum gminnego w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne; wynik takiego referendum jest rozstrzygający, gdy za samoopodatkowaniem oddano **co najmniej 2/3 ważnych głosów**. Jeżeli referendum zakończy się wynikiem, o którym tu mowa, obowiązkiem właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego jest niezwłoczne podjęcie czynności mających na celu jego realizację.

Kontrola przebiegu referendum i jego wyników ma charakter sądowy. W następstwie rozpatrzenia protestów, które mogą być wnoszone w terminie 7 dni od

dnia ogłoszenia przez wojewodę w wojewódzkim dzienniku urzędowym protokołu wyniku referendum, sąd okręgowy może podjąć orzeczenie o unieważnieniu referendum lub nieważności głosowania w obwodzie, ewentualnie obwodach głosowania.

3. Inicjatywa ludowa

Inicjatywa inicjatywy ludowej pojawiła się po raz pierwszy w polskim prawie konstytucyjnym w noweli z dnia 22 kwietnia 1994 r. do ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. *o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP*, przyznającej prawo inicjatywy konstytucyjnej grupie co najmniej 500 000 obywateli. Obowiązująca ustawa zasadnicza z 1997 r. ogranicza inicjatywę ludową do ustaw zwykłych; przysługuje ona grupie **co najmniej 100 000 obywateli posiadających prawo wybierania do Sejmu** (art. 118 ust. 2). Postępowanie w tej sprawie określa **ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r.** o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. Nr 62, poz. 688).

Zakres przedmiotowy inicjatywy ludowej nie jest nieograniczony. Jak stwierdza wymieniona ustawa, wnoszony przez obywateli projekt nie może dotyczyć spraw, dla których Konstytucja zastrzega wyłączną właściwość innych podmiotów mogących korzystać z prawa inicjatywy ustawodawczej. W świetle konstytucji prawo inicjatywy obywatelskiej nie obejmuje – rzecz jasna, poza wnoszeniem projektów ustaw o zmianie konstytucji – materii obejmowanych projektami ustaw, które mogą być przedkładane wyłącznie przez Radę Ministrów, a więc: ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo (art. 221).

Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli gruntownie reguluje postępowanie poprzedzające formalne wniesienie ustawy do Marszałka Sejmu. Stanowi ona, że czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnianiem, kampanią promocyjną, jak też organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt wykonuje **komitet inicjatywy ustawodawczej**; może on być utworzony przez grupę co najmniej 15 obywateli polskich, którzy mają prawo wybierania do Sejmu i złożyli pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu. W imieniu i na rzecz komitetu występuje pełnomocnik lub jego zastępca, wskazani w pisemnym oświadczeniu pierwszych 15 osób tworzących komitet. Komitet nabywa osobowość prawną z chwilą przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o utworzeniu komitetu, co może nastąpić po zebraniu 1000 podpisów pod obywatelskim projektem ustawy. Jeżeli zawiadomienie odpowiada warunkom określonym w konstytucji, regulaminie Sejmu oraz w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ludowej, Marszałek Sejmu, w terminie 14 dni od doręczenia, postanawia o jego

przyjęciu. W sytuacji natomiast stwierdzenia braków formalnych Marszałek Sejmu wzywa pełnomocnika do ich usunięcia w ciągu 14 dni. W razie nieusunięcia dostrzeżonych braków Marszałek odmawia przyjęcia zawiadomienia; postanowienie w tej sprawie może być zaskarżone przez pełnomocnika – w terminie 14 dni – do Sądu Najwyższego, który rozpatruje skargę w terminie 30 dni, w składzie 7 sędziów, w postępowaniu nieprocesowym. Po otrzymaniu postanowienia Marszałka o przyjęciu zawiadomienia lub postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę komitet ogłasza w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim informację o nabyciu osobowości prawnej, a także adresie komitetu oraz miejscu udostępnienia projektu ustawy do publicznego wglądu.

Od tego momentu rozpoczyna się następną fazą postępowania: **kampania promocyjna**, służąca przedstawianiu i wyjaśnianiu treści projektu ustawy oraz **zbieranie podpisów obywateli**, które są składane na wykazie, obok imion i nazwisk, adresów zamieszkania i numerów ewidencyjnych PESEL. Faza ta nie może trwać dłużej niż 3 miesiące od daty postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu lub postanowienia Sądu Najwyższego, gdyż najpóźniej w tym terminie pełnomocnik może wnieść do Marszałka projekt ustawy z załączonym wykazem podpisów obywateli popierających projekt. Dodajmy, iż w okresie tym projekt i jego uzasadnienie nie powinny być zmieniane: jeżeli zakaz ten jest naruszony, Marszałek odmawia przyjęcia projektu. Odmowa taka może też mieć miejsce po przeprowadzeniu postępowania, z udziałem Państwowej Komisji Wyborczej, które wykaze, że prawidłowo złożona liczba podpisów jest mniejsza niż ustawowo wymagana; wówczas przysługuje pełnomocnikowi komitetu uprawnienie do zaskarżenia do Sądu Najwyższego podjętego w tej sprawie postanowienia.

Z istoty inicjatywy ludowej wynika **obowiązek parlamentu** rozpatrzenia wniesionego projektu ustawy. Obowiązek ten ustanawia również polski ustawodawca. Pierwsze czytanie projektu ustawy musi być przeprowadzone w terminie 3 miesięcy od daty wniesienia projektu do Marszałka Sejmu lub postanowienia Sądu Najwyższego, stwierdzającego prawidłowo złożoną liczbę podpisów popierających projekt ustawy. Co jest przy tym bardzo istotne: czytanie to odbywa się **na posiedzeniu plenarnym Sejmu**, nie zaś w jego komisjach. Zasada ta rozszerza – ustanowiony w art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu – katalog projektów ustaw podlegających obligatoryjnemu rozpatrzeniu w pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu. Podkreślić też trzeba, że ustawa o inicjatywie ludowej zrywa z zasadą dyskontynuacji prac parlamentarnych: projekt ustawy, w stosunku do którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w trakcie kadencji Sejmu, w której został wniesiony, jest rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji – w terminie 6 miesięcy od daty pierwszego posiedzenia – bez konieczności ponownego przedłożenia tego projektu.

Zgodnie z ustawą **wydatki** związane z wykonywaniem inicjatywy ustawodawczej przez obywateli pokrywa komitet. W tym celu może on m.in. organizować

zbiórki publiczne środków finansowych. Środki takie nie mogą natomiast pochodzić np. z budżetu państwa, od państwowych jednostek organizacyjnych, z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, od przedsiębiorców państwowych, cudzoziemców, jak też osób prawnych niemających siedziby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Bardzo ważna jest przy tym **zasada jawności finansowania** obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Wyrazem tej zasady jest nałożenie na pełnomocnika komitetu obowiązku złożenia ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych sprawozdania finansowego o źródłach pozyskanych funduszy na cele inicjatywy.

Podstawowa literatura

- S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005.
- S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.
- M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007.
- M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001.
- E. Kuźlewska, *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2006.
- M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001.
- M. Marczevska-Rytko (red.), *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, Lublin 2010.
- M. Marczevska-Rytko (red.), *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie*, Lublin 2011.
- M. Marczevska-Rytko, A. Piasecki (red.), *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, Lublin 2010.
- M. Musiał-Karg, *Referendum w państwach europejskich*, Toruń 2008.
- E. Olejniczak, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002.
- A. Piasecki, *Referenda w III RP*, Warszawa 2005.
- M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010.
- A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011.
- P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006.
- B. Węglarz, *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku*, Kraków 2013.
- E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003.
- K. Zwierzchowski, *Amerykańskie instytucje demokracji bezpośredniej*, Białystok 2005.